

## **Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking**

### **Theories of Change Speerpunten en Prioritaire Thema's**

#### **VEILIGHEID & RECHTSORDE IN FRAGIELE SITUATIES**

##### ***Narrative***

Om de juiste keuzes te maken in beleidsvorming – en uitvoering moeten we goed zicht hebben op welke inzet in welke gevallen wel of niet effectief is. Ontwikkeling en verandering loopt immers niet lineair of via strak ingekaderde modellen. Het is dus zaak bij de ontwikkeling en planning van interventies en bij de monitoring en evaluatie daarvan met die complexiteit terdege rekening te houden.

Anders gezegd: om ontwikkelingsprocessen te begrijpen moeten we minder uit gaan van trainen die over een recht spoor van A naar B rijden. Een vergelijking met zeilboten lijkt meer realistisch. Die maken immers – uiteraard met een duidelijk eindpunt – gebruik van wind en stromingen die zich aandienen en kunnen laveren en belemmeringen omzeilen en vallen soms stil als de wind weg valt. De ontwikkelingspraktijk is weerbarstig. Om effectief te kunnen zijn is helder inzicht in veranderingsprocessen essentieel. Dat vergt flexibiliteit, strategische reflectie en een lerende houding.

Tegen die achtergrond is in 2014 een begin gemaakt om voor de prioriteiten zogenoemde *Theories of Change* te ontwikkelen. De aandacht richt zich daarbij op de veronderstelde samenhang tussen de politiek-maatschappelijke situatie in een land of regio en op verwachte veranderingsprocessen in die context. Het gaat er vooral om aannames expliciet te maken en te toetsen: hoe en waarom leidt een beoogd resultaat tot de gewenste verandering? Welke veronderstellingen zijn daarbij gemaakt? En kloppen die wel? Met een dergelijke analyse is het mogelijk een veranderingsproces beter te begrijpen en daaruit af te leiden wat de specifieke Nederlandse inzet moet zijn om hier aan bij te dragen.

### **1. FOCUS OP VEILIGHEID & RECHTSORDE IN FRAGIELE SITUATIES**

Het speerpunt Veiligheid & Rechtsorde (V&R) binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking is gericht op landen die te maken hebben met fragiliteit of conflict, tekortschietend bestuur en onderontwikkeling, vaak in een vicieuze cirkel. De inzet van Nederland in deze landen wordt ingegeven door de wens om betere voorwaarden voor ontwikkeling en armoedebestrijding tot stand te brengen, door humanitaire beginselen en de 'responsibility to protect' en deels ook door onze eigen veiligheidsbelangen.

Er bestaat geen uitgekristalliseerde en op empirisch bewijs gestoelde veranderingstheorie over conflictpreventie, vredesopbouw en het bevorderen van rechtsorde in fragiele contexten. Wel bestaat een redelijke mate van internationale consensus, deels ingegeven door wetenschappelijke inzichten en deels gebaseerd op aannames en waardeoordelen, over *welke* factoren hierbij van belang zijn. Het beleid inzake het speerpunt Veiligheid & Rechtsorde is vastgelegd in onder meer de brief aan de Tweede Kamer van 21 mei 2012.

Deze verandertheorie is geen recept dat in alle situaties van toepassing is. Het doel ervan is de belangrijkste algemene aannames onder het speerpunt beter te expliciteren. Daarmee wil Directie Stabielheid en Humanitaire Hulp (DSH) een basis creëren voor discussie met partners in binnen- en buitenland en voor toetsing van de aannames.

### **2. CONTEXT**

Landen met een ernstige problematiek van fragiliteit en conflict blijven sterk achter bij het behalen van mondiale ontwikkelingsdoelen. We zien er een toenemende concentratie van extreme armoede.<sup>1</sup> Niet alleen ontbreekt het burgers aan bestaansmiddelen en basisvoorzieningen, ook hun fysieke veiligheid wordt in situaties van wetteloosheid of gewelddadig conflict op vele manieren bedreigd. Mensenrechtenschendingen zoals (seksueel) geweld veroorzaken groot leed en beperken de mobiliteit

---

<sup>1</sup> Volgens OESO/DAC woont in 2015 43% van de allerarmsten in de 50 landen op de OESO-lijst van fragiele staten.

van vrouwen en kwetsbare groepen en hun rol in het openbare leven. Natuurrampen en de uitbraak van ziektes zetten fragiele systemen verder onder druk. Landen in chronische crisis zijn vaak langdurig afhankelijk van humanitaire hulp. Economische ontwikkeling komt slecht van de grond, de werkloosheid is hoog en de arbeidspositie van mensen zeer kwetsbaar. De effecten van fragiliteit, waaronder vluchtelingenstromen en mensensmokkel, kunnen landsgrenzen ver overschrijden en hele regio's ontwrichten.

### **Sociaal contract en sociale cohesie, uitsluiting en de rol van elites**

In de kern worden landen met een langdurige situatie van fragiliteit gekenmerkt door ernstige maatschappelijke tegenstellingen (geringe sociale cohesie) die zich vertalen in, en aangewakkerd worden door, een verstoorde relatie tussen de overheid en de burger (gebrekig sociaal contract). In fragiele landen is er tussen burgers vaak weinig vertrouwen en bereidheid tot samenwerken, bijvoorbeeld vanwege een complexe etnische of tribale bevolkingssamenstelling of als gevolg van eerder conflict. Ook ontbreekt het aan een legitiem bestuur dat voor alle burgers veiligheid garandeert en eerlijke toegang reguleert tot werkgelegenheid, natuurlijke hulpbronnen, publieke diensten en welvaart.

De intensiteit van en wijze waarop deze problemen zich manifesteren verschilt sterk van land tot land. Overheidsinstellingen, publieke middelen en natuurlijke hulpbronnen staan vaak in dienst van een kleine politiek-economische elite. Elites hebben weinig prikkels om zich te verantwoorden, mede door het ontbreken van een middenklasse of substantiële belastingbasis. In gebieden waar overheden geen effectief gezag hebben worden kerntaken dikwijls overgenomen door traditionele of niet-statelijke actoren, maar kunnen ook wetteloosheid, criminaliteit en terroristische netwerken gedijen.

Ongelijke toegang en schaarste monden eerder uit in conflict als vreedzame sociale, politieke of juridische mechanismen voor conflictoplossing ontbreken. In fragiele staten is de toegang tot functionerende rechtssystemen beperkt. Aspecten als geografische afstand, gebrekkige faciliteiten, traagheid en corruptie in de rechtsgang belemmeren het (formele) recht. Ook kan het rechtssysteem een instrument zijn van machtsmisbruik en willekeur. Niet zelden is sprake van een vergaande verstrengeling van formele structuren met informele machtspatronen (state capture) en zijn de organen van de rechterlijke macht, de politie of het leger actief betrokken bij (grensoverschrijdende) criminaliteit. In noordelijk Afrika en het Midden-Oosten raken criminaliteit, extremisme en de strijd tussen rivaliserende elites op een steeds complexere manier met elkaar verweven.

### **Externe 'drivers of conflict' en rol internationale gemeenschap**

Zwak bestuurde landen zijn onvoldoende in staat om negatieve externe invloeden op te vangen. (Geopolitieke) bemoeienis van zowel statelijke als niet-statelijke actoren uit de regio of verder weg gelegen landen kan vergaande invloed hebben op de interne dynamiek in een land, doordat heersende elites met externe steun in het zadel worden gehouden en/of milities of extremistische groeperingen van geld en andere steun worden voorzien. Ook de private sector kan bijdragen aan conflict met bijvoorbeeld handel in wapens en grondstoffen. Internationale inspanningen om de externe oorzaken van conflict weg te nemen zijn (ver) ontoereikend, mede als gevolg van politieke en commerciële eigenbelangen. Zelfs internationale interventies die als oogmerk hebben bij te dragen aan vredes- en staatsopbouw kunnen averechts uitpakken, door gebrek aan inzicht in de oorzaak van problemen, een eenzijdige inzet die lokale verhoudingen negatief beïnvloedt, of door gebrek aan expertise of integriteit van personeel.

## **3. DOELEN**

### **Overkoepelend doel**

Nederland geeft een brede invulling aan de termen veiligheid en rechtsorde. Centraal uitgangspunt is dat de veiligheid van mensen voorop staat, dus niet die van staten. Dit perspectief vraagt om een overheid en rechtsorde die burgers centraal stelt, om sociale cohesie en om inclusieve processen. Vanuit de contextanalyse hanteren we voor het overkoepelend doel van het speerpunt de volgende werkdefinitie:

***Het bevorderen van "legitieme" stabiliteit in fragiele landen ter oplossing en voorkoming van gewelddadig conflict, voor de bescherming van mensen en als basis voor duurzame ontwikkeling.***

De wat geforceerde term 'legitieme stabiliteit' geeft aan dat stabiliteit als zodanig geen doel op zich is. Dictaturen kunnen ook over lange periodes stabiel zijn. Het gaat ons om stabiliteit die voortkomt uit sociale cohesie tussen bevolkingsgroepen, en uit de erkenning door burgers van de legitimiteit van bestaande structuren en instituties, zowel formele als informele. Dergelijke stabiliteit, waarbij mensen zich veilig kunnen voelen, zien we als een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling.

### **Vijf beleidsdoelen**

De problemen van landen met ernstige maatschappelijke tegenstellingen en een verbroken sociaal contract zijn complex en veelvormig. Nederland onderschrijft de vijf doelen op het gebied van staats- en vredesopbouw die tijdens het vierde *High Level Forum on Aid Effectiveness* in Busan (2011) zijn overeengekomen, omdat we denken dat bestaande tekorten op deze terreinen behoren tot de belangrijkste oorzaken van fragiliteit.<sup>2</sup> De vijf beleidsdoelen van het speerpunt V&R zijn daarvan een weerslag. In dit hoofdstuk wordt per beleidsdoel omschreven waarom we denken dat inspanningen ten aanzien van deze doelen leiden tot legitieme stabiliteit en wat de voorwaarden en aannames daarvoor zijn. Om goed aan te geven hoe we de invulling van deze doelen zien zijn per doel enkele 'subdoelen' geformuleerd. In de schematische weergave van de ToC (zie bijlage 1) is een helder onderscheid gemaakt tussen de (sub)doelen, randvoorwaarden en onderliggende aannames.

### **Doel 1 - Veiligheid voor mensen**

De behoefte van mensen aan fysieke veiligheid is een basisbehoefte die alle andere behoeften overschaduwet (piramide van Maslov). Burgers die zich veilig voelen zullen zelf meer investeren in ontwikkeling en stabiliteit en minder prikkels ervaren om zich aan te sluiten bij strijdende partijen.

Een overheid die zorgt voor de fysieke veiligheid van burgers ontleent daaraan legitimiteit, maar dit geldt ook voor andere (gewapende) groepen die hetzelfde doen. Nederland hecht belang aan een geweldsmonopolie van de overheid om concurrentie tussen gewapende groepen te vermijden. Publieke veiligheidsinstellingen moeten in staat zijn om gewapende 'spoilers' van vrede te bestrijden. Het geweldsmonopolie van de overheid dient dan echter wel ten dienste van de burger te worden ingezet, en niet van heersende elites. Capaciteitsversterking in de zin van "train & equip" is daarom onvoldoende; van belang zijn hervormingen van de veiligheidsector die leiden tot meer inclusiviteit, transparantie en democratische controle op de sector, zodat meer vertrouwen van de bevolking ontstaat in het leger, de politie en andere veiligheidsinstellingen.

De internationale gemeenschap heeft vanuit een mensenrechtenperspectief een eigen verantwoordelijkheid voor het beschermen van burgers (R2P). Dit kan zich uiten in ondersteuning van nationale actoren door het leveren van menskracht en expertise (bijvoorbeeld voor ontmijning), maar ook in het uitoefenen van politieke of economische druk op overheden, het bijdragen aan vredesmissies, en zelfs, in extreme situaties, in het tijdelijk overnemen van de regie. Voor het bestrijden van grensoverschrijdende oorzaken van fragiliteit is een regionale benadering en inzet van de bredere internationale gemeenschap onmisbaar. Die inzet is alleen effectief wanneer deze zich niet beperkt tot repressie, maar zich ook richt op preventie en het wegnemen van onderliggende oorzaken.

### **Subdoelen**

- 1.1. Alle vormen van geweld tegen burgers, waaronder seksueel geweld, en andere bedreigingen voor de fysieke veiligheid worden verminderd.
- 1.2. Instanties die verantwoordelijk zijn voor veiligheid voeren hun taken effectief en in onderlinge samenhang uit, werken vanuit de veiligheidsbehoefte van burgers en leggen verantwoording af.
- 1.3. Lokale gemeenschappen en civil society dragen zelfstandig en in samenwerking met verantwoordelijke instanties bij aan verbeterde veiligheid en een cultuur van vreedzaamheid.
- 1.4. Grensoverschrijdende oorzaken van conflict zoals georganiseerde misdaad en illegale geldstromen en handel in wapens en conflictgoederen worden teruggedrongen via een geïntegreerde benadering.

---

<sup>2</sup> De "New Deal on Engagement in Fragile States" kent vijf Peace & Statebuilding goals: I. Inclusive Politics - Foster inclusive political settlements and conflict resolution; II. Security - Establish and strengthen people's security; III. Justice - Address injustices and increase people's access to justice; IV. Economic Foundations - Generate employment and improve livelihoods and V. Revenues & Services - Manage revenue and build capacity for accountable and fair service delivery.

## **Doel 2 - Functionerende Rechtsorde**

Het ontbreken van formele of informele rechtssystemen waar burgers met hun grieven terecht kunnen werkt onveiligheid en conflict in de hand. Toegang tot effectieve en als legitiem ervaren rechtspleging maakt vreedzame oplossing van geschillen mogelijk, en vermindert de kans dat conflicten op gewelddadige wijze geslecht worden. Rechtszekerheid bevordert het investeren in ontwikkeling en ondernemerschap.

Een functionerende justitieketen en effectieve, voorspelbare en transparante justitiële organen zijn belangrijke voorwaarden voor duurzame rechtsorde. Voor legitieme stabiliteit is nodig dat zowel burgers als de overheid onderworpen zijn aan de wet, en dat de rechterlijke macht onafhankelijk is. Ook geschillen inzake de rechtmatigheid van de uitoefening van staatsmacht moeten langs de weg van het recht beslecht kunnen worden en machtige elites, private actoren en individuen dienen niet boven de wet te staan. Ook is in fragiele staten meer aandacht nodig voor de rol en het functioneren van non-statelijk recht, waar vaak een groot deel van de bevolking van afhankelijk is.

Na een conflict of dictatuur waarin op grote schaal mensenrechtenschendingen zijn gepleegd is het essentieel voor duurzame vrede dat de waarheid wordt blootgelegd, daders strafrechtelijk of op andere wijzen verantwoordelijk worden gesteld en dat slachtoffers in aanmerking komen voor herstel of schadevergoeding. Als burgers rechtvaardigheid ervaren heeft dat een preventieve werking.

### **Subdoelen**

- 2.1. Mannen en vrouwen uit alle groepen zijn zich bewust van hun rechten en fundamentele vrijheden en hebben gelijke mogelijkheden om gebruik te maken van formele en informele rechtspleging.
- 2.2. Instituties binnen het rechtssysteem voeren hun taken effectief en in onderlinge samenhang uit, werken vanuit de behoefte van burgers en leggen verantwoording af.
- 2.3. Het rechtssysteem is onafhankelijk en bestrijdt machtsmisbruik door staatsinstellingen, gewapende actoren en machtige private actoren.
- 2.4. Formele en informele rechtsinstituties bieden gerechtigheid voor mensenrechtenschendingen en misdrijven gepleegd tijdens gewapend conflict of dictaturen, en adresseren onderliggende oorzaken van conflict.

## **Doel 3 - Inclusieve politieke processen**

Politieke vertegenwoordiging en inspraak in besluitvorming vermindert uitsluiting en de prikkel tot gewapende strijd want mensen voelen zich gehoord. Legitieme stabiliteit wordt bevorderd wanneer politieke en maatschappelijke processen van besluitvorming over toegang tot natuurlijke hulpbronnen, werkgelegenheid, overheidsdiensten en welvaart verlopen langs de weg van een inclusief proces met brede participatie. Daarbij zijn organisaties/instituties nodig die een stem helpen geven aan vrouwen en gemarginaliseerde groepen.

Ook vredesprocessen zijn politieke processen. Om na de beëindiging van gewapend conflict het risico van terugval te beperken moeten vredesbesprekingen inclusief zijn. Een tijdelijke opening om ingesloten patronen te doorbreken kan worden aangegrepen door niet alleen de leiders van de strijdende partijen maar ook andere partijen, waaronder vrouwen, bij vredesoverleg te betrekken. Dit kan een ander palet aan oplossingen in beeld brengen en daarmee een bredere basis voor vrede. Dit vergt capaciteit van verschillende groepen om aan onderhandelingen deel te nemen. (Internationale) bemiddeling kan hierbij een rol spelen.

Een noodzakelijke voorwaarde voor stabiliteit is de duurzame aanwezigheid van sociale mechanismen in de samenleving om conflicten op vreedzame wijze te beslechten. Daartoe behoort dialoog tussen groepen op nationaal en lokaal niveau, die kan bijdragen aan erkenning dat de belangen van de ene groep niet ten koste hoeven te gaan van de andere. Een breed spectrum van niet-statelijke actoren, waaronder tribale en religieuze leiders, vrouwen- en jongerenorganisaties, media, ondernemers, vakbonden en politieke partijen hebben daarin een rol te spelen. Regionale en internationale actoren dragen een eigen verantwoordelijkheid om deze processen te steunen en niet ondermijnen.

### **Subdoelen**

- 3.1. Politieke besluitvorming op alle niveaus is participatief, representatief en inclusief voor alle bevolkingsgroepen.

- 3.2. Nationale en internationale actoren nemen verantwoordelijkheid voor effectieve en inclusieve mechanismen voor vredesopbouw en conflictpreventie op verschillende niveaus, met een actieve rol voor vrouwen.

#### **Doel 4 - Legitieme en capabele overheid**

Overheidsinstellingen die de belangen van burgers dienen krijgen het vertrouwen van de burger. Stabiliteit die gebaseerd is op een brede legitimiteit vereist daarom dat de overheid haar kerntaken goed vervult en beleid uitvoert dat gericht is op inclusieve ontwikkeling. Capaciteitsversterking van overheidsinstituties is daarvoor nodig maar onvoldoende; de primaire 'lens' moet zijn hoe de overheid samen met andere instituties de belangen van burgers dient, en dat zij geen groepen uitsluit.

Om de behoeften van verschillende (groepen) mensen te kennen en overheden ertoe te bewegen meer verantwoording af te leggen moeten consultatie, inspraak en 'tegenmacht' worden georganiseerd. Daarvoor is capaciteit nodig van burgers en lokale maatschappelijke organisaties, politieke partijen en volksvertegenwoordiging, ook lokaal. Druk vanuit de samenleving kan bij voldoende kritische massa bijdragen aan gedragsverandering van bestuurlijke elites.

De monopolisering van natuurlijke hulpbronnen ondermijnt de legitimiteit van de overheid. Dit geldt ook voor grootschalig misbruik van publieke posities voor gunsten of diensten voor een bepaalde groep, hoewel in patrimoniale samenlevingen een hogere tolerantie bestaat voor corruptie en patronage. Het bestrijden van corruptie, mits niet alleen gericht op de politieke oppositie, kan vertrouwen in de overheid vergroten, met name als dit ertoe leidt dat meer middelen worden ingezet in het publieke belang, waardoor ook hulpafhankelijkheid vermindert.

#### **Subdoelen**

- 4.1. Overheidsinstanties op alle niveaus voeren wetten, beleid en kerntaken uit op een wijze die inclusieve en duurzame ontwikkeling bevordert
- 4.2. Overheidsinstanties op alle niveaus bieden ruimte voor inspraak van burgers en het maatschappelijk middenveld en leggen intern en extern verantwoording af
- 4.3. Overheidsinstanties voeren een transparant beheer over nationale hulpbronnen en publieke financiën en zorgen voor effectieve mechanismen om corruptie te bestrijden en voorkomen

#### **Doel 5 - (Conflictsensitieve) werkgelegenheid en sociale voorzieningen**

Verbeterde en/of meer gelijke toegang tot basisvoorzieningen direct na een conflict kan een stabiliserende factor zijn, mede doordat mensen die tastbare en zichtbare veranderingen ervaren meer vertrouwen kunnen opbouwen in de toekomst. Toegang tot werk en inkomen kan de prikkel om deel te nemen aan conflict doen afnemen.

Als de overheid en andere instituties op een inclusieve wijze zorgdragen voor het leveren van basisvoorzieningen en het stimuleren van werkgelegenheid vergroot dit hun legitimiteit in de ogen van de bevolking. Het is van belang dat (externe) interventies via NGO's of de private sector de legitimiteit van (lokale) overheden niet ondermijnen, en deze dus op zijn minst betrekken. Maar evengoed is van belang dat overheden andere dienstverleners faciliteren in het belang van burgers.

Gedeelde sociale voorzieningen, economische bedrijvigheid en handel kunnen vreedzame samenwerking tussen rivaliserende groepen en sociale cohesie bevorderen wanneer deze groepen ervaren dat er voordeel te behalen valt uit samenwerking. Onderwijs kan worden ingezet om tegenstelling tussen groepen te verminderen en kinderen te vormen tot verantwoordelijke burgers. In landen met chronische crisis zijn de meest kwetsbare groepen soms langdurig afhankelijk van humanitaire organisaties. Daarbij kan de zorg voor vluchtelingen of ontheemden ten koste gaan van gastgemeenschappen. Voor legitieme stabiliteit is van belang dat kwetsbare groepen worden ondersteund om zelfvoorzienend te worden, ook door lokale actoren, en dat deze actoren door internationale hulpverleners actief worden betrokken bij de hulpverlening.

#### **Subdoelen**

- 5.1. Overheidsinstellingen, het (lokale) maatschappelijk middenveld en de private sector vergroten de toegang tot duurzame werkgelegenheid op een conflictsensitieve wijze die bijdraagt aan inclusieve ontwikkeling en sociale cohesie.
- 5.2. Overheidsinstellingen, het (lokale) maatschappelijk middenveld en de private sector verbeteren (de eerlijke toegang tot) basisdiensten op een wijze die bijdraagt aan legitimiteit van instituties en sociale cohesie.
- 5.3. In situaties van langdurige crisis helpen nationale en internationale actoren kwetsbare groepen (inclusief vluchtelingen, ontheemden en gastgemeenschappen) hun weerbaarheid te verhogen en duurzaam in hun eigen onderhoud te voorzien.

### **Relatie tussen doelen**

De vijf doelen van het speerpunt hangen nauw met elkaar samen en overlappen elkaar deels. Het is vooral de invalshoek die verschilt. Rechtsstaatontwikkeling maar ook inclusieve politieke processen dragen ertoe bij dat de overheid ter verantwoording kan worden geroepen door de burgers, maar ook dat percepties van burgers t.a.v. veiligheid veranderen: ze vergroten het vertrouwen dat tegenstellingen vreedzaam kunnen worden opgelost.

Conflictoplossing is, zeker op lokaal niveau, nauw verbonden aan wederopbouw, aangezien lokale spanningen veelal betrekking hebben op (toegang tot) land, water, 'livelihoods' en dienstverlening. Veel overlap is er tussen de doelen 1 en 2 voor wat betreft de rol van de veiligheidssector en justitiesector, waarbij de politie gewoonlijk tot beide sectoren wordt gerekend. De ordehandhavende en rechtssystemen zijn samen verantwoordelijk voor veiligheid en bescherming van burgers, maar justitie kan en moet ook toezien op rechtmatig optreden van de veiligheidsorganen.

Er kan ook sprake zijn van strijdigheid tussen doelen. In de praktijk is er vaak een 'trade-off' tussen de wens om fysieke veiligheid op korte termijn te verbeteren en de mate van inclusiviteit en legitimiteit van de processen die daarvoor zorgen. Zo is het vaak moeilijk om volledige inclusiviteit van vredesbesprekingen te garanderen, en kan de wens om strijdende partijen te berechten voor mensenrechtenschendingen de kans om tot een vredesakkoord te komen verminderen.

## **4. OPERATIONELE UITGANGSPUNTEN**

De wijze waarop aan de beleidsdoelen uitvoering wordt gegeven luistert nauw en vormt onderdeel van de verandertheorie.

### **Geïntegreerde benadering**

De complexiteit van hedendaagse conflicten en hun dieperliggende oorzaken vraagt om een multidimensionale en langdurige inspanning. Vanuit het OS-speerpunt V&R wordt gestreefd naar nauwe afstemming tussen verschillende delen van het buitenlandbeleid: politieke dialoog, ontwikkelingssamenwerking, internationaal rechtsordebeleid en veiligheidsbeleid. Ook zijn er directe raakvlakken met humanitaire hulp, migratiebeleid en private-sectorontwikkeling. Bij de geïntegreerde benadering staan gezamenlijke analyse en eenheid van doelstelling tussen de verschillende actoren centraal. Uitgangspunt is dat conflictpreventie en -bestrijding effectiever is met een zo tijdig mogelijke geïntegreerde inzet van de juiste mix van beleidsinstrumenten. Nederland zet zich ook in voor toepassing van een geïntegreerde benadering door internationale spelers als de VN, NAVO en EU, en regionale spelers zoals de AU.

### **Aansluiting bij internationale afspraken en systemen**

Voor de internationale samenwerking in en met fragiele landen zijn breed gedeelde afspraken en richtlijnen van groot belang. Nederland heeft de afgelopen tien jaar actief bijgedragen aan de totstandkoming van afspraken, vooral in OESO/DAC-verband. Zo hebben de *Principles for good international engagement in fragile states and situations* onder meer betrekking op 'do no harm', op de wenselijkheid van een lange-termijnaanpak en op de noodzaak om nauw aan te sluiten bij de lokale context. De *New Deal for engagement in fragile states* gaat uit van de noodzaak aan te sluiten bij inclusieve processen van partnerlanden (*ownership*) en van gedeelde (donor – ontvanger) verantwoordelijkheid voor resultaten (*mutual accountability*) waarbij de vijf Peace & Statebuilding Goals leidend moeten zijn voor de inzet. Om het internationale draagvlak verder te verbreden heeft Nederland zich bij de onderhandelingen over de post-2015 agenda (Sustainable Development Goals) sterk gemaakt voor een apart doel voor vreedzame en inclusieve samenlevingen. Het beoogde SDG 16

kan bijdragen aan mondiale consensus rond een aantal *targets* en voortgangsindicatoren, en het mobiliseren van de middelen voor gerichte inzet in fragiele staten.

### **Contextspecifiek en conflictsensitief werken, met oog voor de gender-dimensie**

Er is geen 'one-size-fits-all'. Iedere context vraagt een eigen aanpak. Om een context-specifieke aanpak in de praktijk te brengen, is goede analyse essentieel. Voordat we interventiemogelijkheden uitwerken is het nodig bestaande machtsstructuren in kaart te brengen (politieke economie-analyse, genderanalyse), en om de oorzaken van conflict en daarbij betrokken partijen te identificeren (conflictanalyse, stakeholderanalyse). Een conflictsensitieve aanpak is niet alleen nodig voor het speerpunt V&R, maar voor de gehele (OS-)inzet in fragiele staten via alle kanalen.

### **Preventie voorop**

Preventie van conflict is beter dan afwachten tot conflict escaleert. We zien het als de verantwoordelijkheid van de gehele internationale gemeenschap om conflicten te helpen voorkomen. Voorkomen is makkelijker, goedkoper en verreweg beter voor de bevolking, maar vraagt wel gerichte aandacht. Nederland zet zich ervoor in om (meer) gebruik te maken van 'early warning systemen' die internationaal zijn ontwikkeld (EU, OVSE). Nederland kan dankzij relatief snel inzetbare instrumenten zoals het Stabiliteitsfonds preventieve maatregelen ondersteunen.

### **Flexibele kanaalkeuze**

Per context wordt bezien welke partners het meest effectief de doelen kunnen helpen bereiken. Op veel terreinen van V&R hebben internationale organisaties een voor de hand liggende rol, niet alleen gezien hun mandaat en coördinerende rol, maar omdat de problemen te groot zijn voor bilaterale spelers en VN in veel landen vertegenwoordigd is. Nederland draagt actief bij aan het beter functioneren van deze internationale fora en instellingen, zowel d.m.v. kritische dialoog als door beschikbaar stellen van financiële en personele middelen.

Bilateraal zetten we ons vooral in voor zaken waar Nederland zich relatief goed in acht (zoals de geïntegreerde benadering bij vredesmissies, ontwikkeling van de rechtsstaat, versterking van lokaal bestuur, mobiliseren van vrouwenorganisaties in vredesprocessen, faciliteren van meerpartijenpolitiek). In slechts een beperkt aantal gevallen financiert Nederland de overheden in fragiele staten rechtstreeks (zie paragraaf 5). Omdat ook in fragiele staten de private sector een belangrijke rol heeft bij het creëren van werkgelegenheid zijn bilaterale bedrijfslevenprogramma's in deze landen inzetbaar. Van belang is dat de inzet op een conflictsensitieve wijze vorm krijgt.

In recente jaren is financiering via het maatschappelijke kanaal aanmerkelijk in omvang toegenomen. Duurzame vrede en ontwikkeling vergen in onze visie mondige burgers en een sterk veld van niet-staatelijke actoren. Het Nederlandse/ internationale maatschappelijk middenveld is vaak beter gepositioneerd dan gouvernementele actoren om de rol van lokale counterparts te versterken in lobby en advocacy, basisdienstverlening op gemeenschapsniveau, lokale conflictresolutie en het faciliteren van de dialoog tussen overheid en bevolkingsgroepen.

### **Langdurige inzet en flexibele financiering**

Flexibele financiering past bij de volatiele omgeving van fragiele staten. Daarom kiezen we bij voorkeur voor meerjarig programmeren op strategische hoofdlijnen. Er wordt rekening gehouden met tussentijdse veranderingen en tegenvallers, zoals terugval in conflict. Nederland heeft zo'n tien partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking op het gebied van V&R waar met een langere termijninzet wordt bijgedragen aan (structurele) hervormingen. Flexibiliteit betekent echter ook dat de lijst van partnerlanden niet volledig bepaalt waar Nederland actief is. Een inzet buiten deze landen om is wenselijk, zeker gezien de noodzaak van snel en preventief handelen bij actieve brandhaarden. Multilaterale fondsen bieden in zulke gevallen vaak uitkomst.

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS)  
Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH)  
Zomer 2015